



Валерія Голубь,
доктор наук з державного управління,
професор кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Політико-адміністративні аспекти формування громадянського суспільства в транзитивних суспільствах

Здійснено аналіз політико-адміністративних аспектів формування громадянського суспільства в транзитивних суспільствах. Обґрунтовано роль управлінської парадигми у формуванні демократичної системи сучасного українського державотворення.

Ключові слова: політико-адміністративне управління, громадянське суспільство, демократичний розвиток, політичні і адміністративні реформи, державне управління, державотворення.

The analysis of politico-administrative aspects of forming of civil society is carried out in transition societies. It is grounded the role of administrative paradigm in forming of the democratic system of modern Ukrainian creation of the state.

Key words: politico-administrative management, civil society, democratic development, political and administrative reforms, state administration, creation of the state.

Постановка проблеми. Становлення громадянського суспільства та перспективи розвитку демократичної політико-адміністративної системи є надзвичайно актуальними проблемами сучасного українського державотворення. Прагнучи побудувати розвинуте демократичне суспільство, український політикум дотримується застарілих тоталітарних традицій та структур і надто повільно створює нові. Усе це свідчить про те, що побудова демократичного суспільства не може бути забезпечена винятково рішеннями політичного керівництва та адміністративними засобами. Для цього потрібне розвинуте громадянське суспільство, яке є метою демократичного розвитку і водночас засобом побудови демократичної держави. Тому сучасну управлінську парадигму в процесі розбудови демократичної держави необхідно розглядати відповідно до формування громадянського суспільства і створення демократичної політико-адміністративної системи.

Стан розробленості проблеми. Різноманітні аспекти передумов розвитку і шляхів формування громадянського суспільства досліджуються у працях І.А.Василенко, А.В.Курочкіна, В.С.Комаровського, В.М.Меркулова, Л.В.Сморгунова, С.О.Кравченка, В.А.Ребкала та інших вітчизняних і зарубіжних учених. Як правило, науковці концентрують свою увагу на аналізі стану суспільного розвитку в контексті розвитку передумов громадянського суспільства, а також змісту і вектора спрямування політичних і адміністративних реформ. Проте комплексного аналізу політико-адміністративних аспектів реформування постсоціалістичних суспільств, у тому числі і в пострадянській Україні, поки що не проведено.

Мета дослідження - визначення політико-адміністративних аспектів формування громадянського суспільства в постсоціалістичних транзитивних суспільствах.

Виклад основного матеріалу. Громадянське суспільство і держава, незважаючи на певну протилежність одне одному, є тісно пов'язаними феноменами. Не у контексті будь-якої державності можуть функціонувати структури громадянського суспільства. Громадянське суспільство як розвинута система недержавних соціальних структур, інституцій та відносин не може існувати в рамках номенклатурно-єтатичної держави, яка здатна лише або розчавлювати, або брати під свій повний контроль будь-яку громадську організацію. Разом з цим і будь-яка істинно демократична політико-адміністративна система, яка лібералізує значну частину сфер суспільного життя і полишає їх на опіку механізмів соціальної самоорганізації, може зробити це на користь суспільству тільки в тому разі, коли такі механізми самоуправління в громадських організаціях функціонують на достатньо високому рівні. У противному разі демократичний характер державного управління може призвести до дезорганізації тих сфер суспільного життя, в яких немає напрацьованої здатності до саморегуляції.

Нові українські політичні та адміністративні інститути дуже часто являють собою поки що некритичне, формально-поверхове калькування зарубіжних зразків демократичного державного будівництва. Унаслідок цього Україна, як і інші країни посткомуністичного простору, стикається зі значними труднощами в налагодженні політико-адміністративних відносин, характерних для держав з демократичним суспільним устроєм. Тому український державотворчий процес повинен все більше ґрунтуватися не на романтизованому мріянні, що хитається між фетишизацією західних зразків демократії та реставрацією давньоукраїнських державних традицій, які не тільки вже відійшли у небуття, але багато в чому показали свою історичну помилковість, а на прагматичному аналізі як історії української державності, так і вже зроблених прорахунків і досягнутих успіхів на шляху модернізації українського суспільства в останнє десятиліття.

Відсутність "спрямовувальної сили" і внутрішні суперечності та неконсолідованість нового українського політичного керівництва спровокували те, що система управління опинилася у своєрідній атмосфері розрізненого політичного контролю та відсутності чіткого політичного курсу. Все це, помножене на недосконале правове поле, дозволило українській бюрократії "приватизувати" управлінські функції держави. Іншим наслідком недостатнього політичного контролю за адміністративною системою є те, що замість якісного вдосконалення державного механізму відбувається його кількісне злякисне зростання.

За таких умов державна бюрократія набуває вже здатності опиратися як контролю з боку політичного керівництва, так і з боку суспільства. Тоді вона може гальмувати навіть найдоцільніші реформи, імітуючи їх, якщо вони хоч на йоту суперечать її інтересам. За таких умов навіть головна підвалина демократичної системи - вибори - мало що будуть вирішувати [3, с. 23-41]. Однак зазначена політична ситуація ще не набула незворотних форм і її можна виправити, якщо врешті-решт в українську політико-адміністративну систему прийде нова політична еліта.

Проблема демократизації взаємодії політичного керівництва та державного управління має як теоретичний, так і практичний рівень. На методологічному рівні розв'язанню проблеми вдосконалення та оптимізації взаємовідносин політичного керівництва і державного управління заважає, насамперед, термінологічна невизначеність. У вітчизняній науці обидва терміни вживаються у кількох розуміннях, що робить неможливим навіть просте зіставлення результатів досліджень. Найбільшим недоліком є те, що в рамках широкого тлумачення державного управління політичне керівництво ним поглинається, і саме проблема оптимізації втрачає свій системно-управлінський смисл. За вузького тлумачення державного управління та політичного керівництва проблема оптимізації їх взаємодії має редукований, внутрішньо-інституціональний характер - як взаємодія адміністративного і політичного управління в рамках органів державної влади. Тим самим втрачається контекст цієї взаємодії, який, власне, і визначає її в умовах демократичного суспільства.

Достатньо довго наука державного управління була під впливом ідеї протиставлення політики і управління, проте еволюція поглядів на сутність державного управління привела вже в середині ХХ ст. до появи альтернативного бачення, що знайшло свій вияв у відмові від протиставлення політики і управління й пошуку нових форм їх взаємозв'язку, що в цілому відповідало і розвитку нових наукових підходів, насамперед системного та кібернетичного [6]. Саме в русі цих нових підходів поняття управління набуває нового значення, а саме - вбирає в себе надзвичайно широке коло феноменів, що має місце в технічних системах, організамах та людському суспільстві.

Показовим фактом є те, що останню чверть XX ст. характеризує різке посилення впливу виконавчої влади на всі сфери суспільного життя, що привело до зміцнення її функцій у системі розподілу владних повноважень. Перш за все йдеться про те, що посилюється вплив адміністративних органів, які сьогодні є не тільки виконавцями, а й безпосередньо беруть участь у підготовці та реалізації багатьох урядових програм, які приймаються та затверджуються на рівні політичного керівництва.

Політичне керівництво і державне управління насамперед можна визначити як підсистеми в структурі держави й суспільства, які пов'язані між собою комплексом інформаційних, фінансових та субординаційних інтеграцій. Вони, по суті, являють собою два якісно відмінних різновиди реалізації управлінських функцій держави, які більш-менш виразно виокремлюються в структуруванні будь-якої політико-адміністративної системи.

Лінія розмежування рівнів політичного керівництва і державного управління в структурі державного апарату визначається чинним правовим полем, традиціями та поточною розстановкою сил, фактичним поділом влади в суспільстві й державі. При цьому розмежування сфери політичного керівництва і сфери державного управління де-юре і де-факто можуть не збігатися. Існують також державні посади та інституції, які фактично поєднують у собі в різній пропорції і політичні, і адміністративні функції, утворюючи свого роду перехідну смугу між державним управлінням і політичним керівництвом. Тому оптимальність розмежування політичного та адміністративного в роботі державного апарату виходить за межі виключно юридичної постановки питання.

Наявність такого розмежування є універсальним атрибутом функціонування будь-якого державного апарату. Однак лінії політико-адміністративного розмежування є досить динамічними і мінливими явищами. Диференціація та інтеграція політико-адміністративних функцій може істотно відрізнятись в контексті різних типів і форм державності. При цьому відмінності в устроях різних суспільств більше торкаються політичного рівня, ніж адміністративного. Визначальним є те, що за демократичного суспільного устрою склад політичного керівництва через виборчі механізми є залежним від суспільства, соціальних інтересів громадян. Це зумовлює високу динамічність політичного прошарку і створює можливість виконувати функцію агрегації превалюючих суспільних потреб.

Такий стан речей у демократичному соціумі більш чітко відокремлює політичну верхівку від порівняно сталої адміністративної системи, ніж у тоталітарному, де політичне керівництво не обирається і є значною мірою незалежним від суспільства. У цьому разі принцип формування складу політичного керівництва є, по суті, таким же, як і адміністративного апарату. Це зумовлює монолітний характер політико-адміністративної системи. Загалом можна сказати, що адміністративна система тут політизується, а по-

літична - адмініструється. Хоча разом з цим унаслідок високої централізованості тоталітарної політико-адміністративної системи відбувається набагато більша концентрація політичних функцій на верхівці державного механізму, ніж це характерно для демократичної держави. Але не тільки державний устрій впливає на співвідношення між політичним керівництвом і державним управлінням. Попри сталість державних та історико-культурних традицій і збереження політичного режиму, політико-адміністративні відносини можуть у широких межах еволюціонувати і в процесі розвитку однієї і тієї ж державності.

Кризові явища в системі державного управління, зміни регулятивних функцій держави в період 80-х рр. стали поштовхом для розвитку нових теорій, спрямованих на пошук шляхів оптимізації управлінських функцій держави. Одним з найбільш яскравих свідчень цих процесів було те, що у сферу компетенції і методів державного управління почали активно втручатися методи бізнесу та економічного менеджменту. Природно, що поява нових явищ у тенденціях розвитку державно-управлінських моделей і концепцій є логічним результатом зміни ролі держави, державних службовців, суспільно-політичних структур і механізмів регулювання суспільного життя. Йдеться про зміни деяких акцентів у самому понятті держави з точки зору того, що поступово зменшується вага примусових функцій держави і відбувається зростання соціально-регулятивних, узгоджувачих функцій, спрямованих на досягнення компромісу між різними соціальними структурами і групами, гілками влади, державою і громадянським суспільством у цілому.

У цьому контексті проблема взаємовідносин політичного керівництва і державного управління набуває нових рис з точки зору уявлення про політичне керівництво як своєрідний тип соціального управління в новому політичному контексті, згідно з яким політика - це насамперед система державних інститутів і позадержавних громадських організацій, партій, рухів, які мають на меті вплив на функціонування та розвиток інститутів державної влади, а також певні процеси в суспільстві, націлені на вирішення суспільно значущих проблем. Вірогідно, є сенс говорити і про зміни в уявленні щодо сутності адміністративного управління, яке у певній своїй частині набуває політичних рис. На наш погляд, більш адекватним є аналіз саме політико-адміністративної системи як *системи певних відносин між різними інститутами*, тобто як *системи певних правил гри, зв'язків, взаємозалежностей*, а не як простої суми окремих політичних або адміністративних складових.

У цьому контексті йдеться про більш вагому акцентуалізацію *процесу*, а не *результату* цих взаємовідносин. А якщо ми поглянемо з цієї точки зору на системи політико-адміністративного управління, то необхідно, по-перше, розглянути аналіз *взаємовідносин* законодавчої і виконавчої гілок влади і, по-друге, *взаємовідносини* адміністративного апарату з громадянами та інститутами громадянського суспільства в цілому. Співвідношення

політичного керівництва й державного управління може набувати як конструктивних форм, завдяки яким відбуваються зміцнення державної системи, розвиток економіки, покращання життя громадян, так і деструктивних відтінків, що послабляють державу, руйнують економіку та погіршують життя суспільства [7]. Хоча тут слід обов'язково зауважити, що, аналізуючи характер політико-адміністративних відносин у структурі державно-суспільного організму, необхідно брати до уваги не тільки якість самих цих відносин, а й факторів, які їх утворюють. Кризові явища в політико-адміністративних трансформаціях сучасної України можуть спровокувати повернення назад з напрямку, який виявився тупиковим для того, щоб мати можливість знайти більш правильний шлях в іншому напрямі. З огляду на це такий поворот трансформацій більш доцільно буде не засуджувати, а розглядати виправлення помилок надмірного радикалізму і перехід до більш виваженої стратегії реформування.

Розглядаючи оптимізацію взаємодії політичного керівництва і державного управління у практичній площині як фактор демократизації, можна зробити висновок, що ключовим тут є поняття соціальної ефективності. Суттєвим засобом її підвищення є створення ефективної системи норм соціальної взаємодії з метою обмеження ризиків найрізноманітніших видів, що веде до мінімізації затрат соціального обміну в найбільш широкому розумінні цього терміна. Важливо враховувати, що сьогодні в теорію державного управління активно втручається нова ідеологія, яка ґрунтується на новій ролі держави, політичних і суспільних структур у сучасному суспільстві. Основна ідея нового підходу виходить з того, що в сучасних умовах ефективність розв'язання суспільних проблем визначається не стільки якістю бюрократичної структури, скільки спільними зусиллями громадянського суспільства і держави, спрямованими на виявлення і розв'язання суспільних проблем.

Рівновага між політичним керівництвом і державним управлінням навряд чи буде конструктивною. Між цими підструктурами державного апарату має бути певна субординація, а не координація. Інша справа, що ця субординація не має бути ні недостатньою, ні надмірною. Краще в даному разі говорити про пошук оптимуму такого підпорядкування, який, можливо, в демократичному суспільстві на відміну від тоталітарного повинен бути близьким до паритетного. Визначення вказаного оптимуму має базуватися не тільки на інтуїції політичних діячів, а й бути предметом серйозного наукового аналізу. Оптимальність розмежування політико-адміністративної системи на підсистеми політичного керівництва і державного управління визначається як потенційною ефективністю кожного з них, так і залежить від організації їх взаємодії одне з одним. Але дисбаланс може бути спричинений неефективністю і політичного керівництва, і державного управління, при цьому самі поняття "ефективність політичного керівництва" та "ефек-

тивність державного управління" є досить дискусійними науковими проблемами, які привертають все більшу увагу науковців.

Аналізуючи проблеми демократизації взаємодії політико-адміністративного управління і суспільства, слід мати на увазі одну дуже важливу обставину, яку можна назвати принципом альтернативності у взаємодії політичного керівництва та державного управління. Справа в тому, що апарат державного управління в сучасному суспільстві є хоч і провідним, але не єдиним механізмом у розпорядженні політичного керівництва, за допомогою якого окремі політичний лідер або владна верхівка в цілому мають змогу справляти управлінський вплив на суспільство.

У цьому контексті існує досить широке коло альтернативних засобів втілення політичної волі у реалії суспільного життя: звернення політичного керівництва до громадян через різного роду засоби масової інформації; делегування владно-управлінських повноважень органам місцевого самоврядування; залучення до співробітництва громадських та релігійних організацій, політичних рухів і політичних партій тощо. Тому пошук шляхів оптимізації взаємодії політико-адміністративного управління повинен базуватися на альтернативному погляді на проблему практичної реалізації політичних рішень. Логічним є питання і про оптимальний розподіл функцій реалізації політичного рішення між державним управлінням і альтернативними йому засобами.

Крім того, необхідно мати на увазі також проблему балансу між процесами політико-адміністративного управління і соціальної самоорганізації. Політичне керівництво, державне управління не повинні подавляти механізми соціальної самоорганізації в громадянському суспільстві, в громадському житті та політичній сфері суспільства, як і не пускати суспільні процеси на повний самоплив. Можна говорити про існування певної межі, покладаючись на закладені в природу людського суспільства тенденції до соціальної самоорганізації, ніж надмірно жорстко управляти ними з боку держави. Тому важливим аспектом демократизації політико-адміністративного управління є пошук гармонії між ним і громадянським суспільством.

Відповідно, і в економічній сфері потрібно шукати рівновагу між політичними й адміністративними процесами і ринковими регуляторами. Тут негативний ефект мають обидві крайнощі: і надмірна лібералізація економіки, і надмірне її адміністрування [9].

Демократизація політико-адміністративних відносин може розглядатися і як удосконалення певного інформаційного процесу, яка включає до свого складу такі елементи: видання політичним керівництвом нормативно-правового або організаційно-розпорядчого документа або усного звернення - сприйняття та осмислення органом державного управління чи державним службовцем зазначеного документа - видання відповідних адміні-

стративних документів або усних розпоряджень - кінцеве виконання (чи невиконання) - результат - відстежування політичним керівництвом результатів виконання і прийняття коригуючих чи санкціонуючих заходів.

Останні десятиріччя ХХ ст. стали яскравим свідченням бурхливих змін у багатьох усталених концептуальних моделях і управлінських парадигмах. Характерним є подальший пошук найбільш адекватних сучасному стану розвитку суспільних варіантів управлінської взаємодії. Така тенденція властива, хоча і з різним ступенем активності й актуалізації, практично всім державам - як сталим демократіям, так і тим, які тільки просуваються шляхом побудови демократичних політико-адміністративних відносин.

Сьогодні ми можемо говорити про те, що проблема вдосконалення політико-адміністративної взаємодії полягає не стільки в пошуку шляхів повного розмежування з точки зору політики і адміністрування, а у виокремленні напрямів, механізмів, акцентів рольових розподілів, взаємодії з інституціями громадянського суспільства, а також у подальшій еволюції політичної системи і політичних процесів у цілому [3, с. 31-25]. Відповідно, у зв'язку з новими політичними і соціальними реаліями набувають більш серйозного значення проблеми взаємовідносин політико-адміністративних структур з громадянами та їх об'єднаннями, інститутами громадянського суспільства, виконавчої влади і системи місцевого самоврядування, з системою державної служби (виходячи з необхідності її переорієнтації на задоволення потреб та інтересів громадян), забезпечення рівноваги між державними, корпоративними і громадськими інтересами. Важливим завданням є необхідність розробки і встановлення демократичного контролю за діяльністю системи адміністративного управління, а також децентралізації управління і встановлення співпраці виконавчої гілки влади і політиків.

Новою хвилею є те, що в сучасному суспільстві проблеми демократії привертають все більшу увагу з боку різних інституцій, що є свідченням розширення суб'єктності політико-адміністративної системи. Відповідно, надзвичайно актуальною є потреба розробки структурно-функціональної системи включення реальної участі громадян у процеси підготовки та вироблення політичних рішень. Підкреслимо, що принципово новим моментом сучасних зарубіжних політико-адміністративних реформ є втілення принципу конкуренції у систему державного управління і критика державної монополії на надання послуг населенню [9].

У цьому аспекті визначаються і нова роль, і розуміння політики як системи взаємопов'язаних відносин держави і суспільства, а учасники політичної діяльності мають свої різні власні інтереси, які тією чи іншою мірою вплітаються у процес вироблення політики. З такої точки зору держава (як основний політичний інститут) може розглядатися як буфер між різними інституційованими групами інтересів і політикою. Важливим також є те, що управління розглядається як багаторівневий процес, виходячи з ново-

го характеру відносин між публічною і приватною сферами суспільного життя.

Важливим фактором розвитку прогресивної демократичної політико-адміністративної системи та громадянського суспільства в Україні є також подальший розвиток партійної системи, яка ще далеко не розкрила потенціал своїх можливостей, тенденцій. Незважаючи на закріплені в конституційних документах принципи демократії, плюралізму та відкритості, нові суб'єкти політичної системи - партії - фактично не впливають на перебіг подій, а відіграють роль політичних сателітів. Однак прогресивний рух все ж таки є. Виборче законодавство з кожними виборами надає все більшої ваги партіям у політичній системі українського суспільства. Партії, у свою чергу, виступають тією школою, яка формує політичних лідерів нового гатунку. Це дає підставу сподіватися, що розбудова істинно демократичної політико-адміністративної системи та громадянського суспільства в Україні досягне своєї мети.

Висновки і перспективи подальших досліджень. У цілому в динаміці демократичної еволюції політико-адміністративних систем сучасних транзитивних країн простежується тенденція деконцентрації і децентралізації, що знаходить свій вияв у перерозподілі структурно-функціональних повноважень з точки зору стратегічних установок, зорієнтованих на розширення суб'єктності управління і підвищення якості своєрідних управлінських послуг з боку держави відносно суспільства. У подальших дослідженнях найбільш актуальною проблемою є розробка критеріїв та індикаторів для вдосконалення політико-адміністративної управлінської складової на шляху демократизації сучасного процесу державотворення.

Список використаних джерел

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. - К. : Факт, 2003. - 496 с.
2. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие / И. А. Василенко. - Изд. 2-е, перераб. и доп. - М. : Наука, 2004.
3. *Зотова З. М.* Власть и общество: проблемы взаимодействия / З. М. Зотова. - М. : Мир, 2007.
4. Информационные технологии и государственное реформирование в странах Европы: прогноз на 2010 год. - Вып. № 25. - Режим доступа : www.microsoft.com/Rus/
5. *Медведев Н. П.* Политический консенсус: теория и практика / Н. П. Медведев. - М. : [б.в.], 2005.
6. *Медведев Н. П.* Политико-административное управление: современная теория и новые подходы / Н. П. Медведев // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. - 2003. - № 4. - (Серия "Политология").
7. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Колодій. - К. : Вид-во "Ай Бі", 2006.
8. Про громадський контроль : Проект Закону України, підготовлений Всеукраїнським громадським об'єднанням "Громадський контроль", 2005 р. - Режим доступу : <http://www.kontrol.org.ua/about/law>

9. Эффективность государственного управления: Десятилетие измерения качества власти : докл. Всемирного банка. - Режим доступа : // <http://lenta.ru/news/2006/09/15/worldbank/>

Тетяна Кадлубович,
кандидат політичних наук,
старший викладач кафедри політології та соціології
Київського національного університету
технологій та дизайну

Співвідношення понять політичного дискурсу та політичної комунікації

У статті розглядається проблема означення політичного дискурсу як категорії комунікації, описуються різні підходи до інтерпретації терміна "дискурс" у сучасних наукових школах. Робиться спроба проаналізувати співвідношення політичного дискурсу та політичної комунікації.

Ключові слова: дискурс, політичний дискурс, політична комунікація.

The article describes the problem of definition political discourse as a category of communication, describing the different approaches in interpretation of a term discourse in the modern scientific schools. Attempts to analyze the ratio of political discourse and political communication.

Key words: discourse, political discourse, political communication.

Постановка проблеми. Управління будь-яким сучасним суспільством неможливе без наявності в ньому розгалуженої системи політичної комунікації, через яку передається інформація від комунікатора до аудиторії і навпаки, за допомогою різноманітних форм та засобів повідомляється про події, факти, зміни у житті, певні точки зору. Нові завдання, які постають перед державним управлінням щодо організації діалогу влади і суспільства, підвищення якості державної політики з урахуванням думки громадськості, забезпечення конституційного права громадян на інформацію та участі в управлінні державними справами, потребують ґрунтовного вивчення політичного дискурсу та політичної комунікації як феномену, який актуалізує інтереси, потреби, світоглядні орієнтири та цінності учасників інформаційної взаємодії. Набувають актуальності власне політологічні проблеми вивчення політичного мислення, його зв'язку з політичною поведінкою, виникає необхідність побудови передбачуваних моделей у політології та розробки методів аналізу політичних текстів і текстів засобів масової інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню дискурсу присвячені дослідження, автори яких трактують це явище в різних наукових парадигмах. Це і лінгвістична концепція дискурсивної діяльності Е.Бенвеніста,